

Este informe se presenta tal como se recibió por el CIID de parte del o de los becarios del proyecto. No ha sido sometido a revisión por pares ni a otros procesos de evaluación.

Esta obra se usa con el permiso de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

© 2003, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

LATIN AMERICAN TRADE NETWORK (LATN)

La Red Latinoamericana de Política Comercial apoyada por el IDRC (Canadá)



Programa de Estudios
sobre Instituciones
Económicas Internacionales

Research Program
on International
Economic Institutions

ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS: DESAFÍOS PARA AMÉRICA LATINA

MARÍA LAURA ESCUDER* ASOCIACIÓN CIVIL LOS ALGARROBOS

LA BIOTECNOLOGÍA ES EL EPICENTRO DE UN FUERTE DEBATE PORQUE SUPONE TRANSFORMACIONES RADICALES EN EL ÁMBITO ECONÓMICO, SOCIAL E INSTITUCIONAL. LOS PRINCIPALES CONFLICTOS SURGEN EN RELACIÓN A LA BIOSEGURIDAD, A LA APROPIACIÓN DE LOS RECURSOS GENÉTICOS, A LAS REGULACIONES SOBRE PROPIEDAD INTELECTUAL Y AL TEMOR DE UNA EXAGERADA UTILIZACIÓN DE ARGUMENTOS PRO SALUD Y MEDIO AMBIENTE CUYO VERDADERO FIN SERÍA LA PROTECCIÓN DE LOS MERCADOS. EN TODAS ESTAS CUESTIONES SE CRUZAN INTERESES DE LOS PAÍSES, DE LOS PRODUCTORES Y DE LOS CONSUMIDORES.

EL PROPÓSITO DE ESTE BRIEF ES EXAMINAR BREVEMENTE EL NIVEL DE PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS (OGMS) EN AMÉRICA LATINA, ANALIZAR LAS IMPLICANCIAS DEL TRATAMIENTO DE ESTE TEMA EN LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC), EN EL CONVENIO DE LA UNIÓN INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LAS OBTENCIONES VEGETALES (UPOV) Y EN EL CONVENIO SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA (CDB) Y, FINALMENTE, PUNTUALIZAR LA VISIÓN E INTERESES DE LOS DIFERENTES ACTORES CON EL OBJETIVO DE DILUCIDAR LA DISYUNTIVAS.

* Las opiniones aquí vertidas son personales de la autora y no constituyen la posición oficial de la organización.

INTRODUCCION

Un organismo genéticamente modificado (OGM) es aquél cuyo material genético (ADN) ha sido transformado o recombinado no naturalmente, pudiendo esa modificación efectuarse entre diferentes especies e inclusive entre animales y plantas. En el campo agrícola, la modificación genética provee nuevas características hereditarias a los productos mucho más rápidamente que a través de los métodos de hibridación tradicionales.

Los productos transgénicos comercializados hasta el momento son los llamados de primera generación. Estos se caracterizan por mejorar las propiedades agronómicas, como tolerancia a herbicidas y resistencia a determinadas plagas. Los transgénicos de segunda generación son aquéllos que mejorarán la calidad del producto, como el Golden Rice, un tipo de arroz enriquecido con vitamina A.

Existen argumentos a favor y en contra de la utilización de OGMs, que se sintetizan en el siguiente cuadro.

A FAVOR	EN CONTRA
<ul style="list-style-type: none">• Disminución de la presión sobre la expansión de tierras para cultivo a consecuencia de los mayores rendimientos por hectárea cultivada.• Reducción de la utilización de agroquímicos.• Mejora en la conservación de los productos (principalmente frutas y hortalizas).• Mejora en la calidad de los alimentos producidos, al incrementar su valor nutritivo (Golden Rice).• Mayor resistencia a plagas y a agentes ambientales externos (sequías, heladas).	<ul style="list-style-type: none">• Transferencia de genes alérgicos que podrían afectar la salud humana.• Fuga de genes a otros organismos de la misma u otras especies (ej.: genes resistentes a herbicidas se transfieren a malezas).• Problema para la biodiversidad agrícola en tanto los OGMs podrían competir y sustituir a las variedades tradicionales.• Limitación, por medio de patentes, del acceso a los recursos genéticos, favoreciendo a grandes empresas y perjudicando a pequeños productores.• Riesgo para el equilibrio del ecosistema en tanto se desconocen los efectos de los OGMs sobre organismos que no fueron modificados genéticamente.

Fuente: en base a FAO. <http://www.fao.org/spanish/newsroom/focus/2003/gmo8.htm>

SITUACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Estados Unidos es el primer productor mundial, registrando un incremento del área sembrada con transgénicos de 1, 5 mill. de ha. en 1996 a 39 mill ha en 2002. Entre los países latinoamericanos, la investigación, producción y comercialización de los OGMs no es homogénea. Argentina es el principal productor de la región y el segundo a escala mundial, pasando de 0.1 mill. de ha. sembradas en 1996 a 13.5 mill. de ha. en 2002. Países como Uruguay y Colombia, que hasta 1999 no tenían siembras transgénicas, hoy registran un poco menos de un millón de hectáreas. Comercializan cosechas transgénicas Argentina, México y Uruguay. Brasil, por su parte, establece fuertes limitaciones para la liberalización y comercialización de productos transgénicos en su territorio.

Los principales cultivos OGMs que se comercializan en la región son: soja tolerante al glifosfato (Soja RR), maíz resistente a lepidópteros (Maíz Bt) y algodón Bt, siendo la soja RR la de mayor producción. A nivel mundial, este tipo de soja representa el 62% del área sembrada con producción transgénica. El segundo cultivo es la variedad de Maíz Bt, que ocupa un 13% del área global de transgénicos y es utilizado en Estados Unidos, Canadá, Argentina, Sud Africa, España y Honduras.

En tanto América Latina posee una de las mayores reservas de biodiversidad, la producción de transgénicos requiere prevenir y, eventualmente, atender los problemas fitosanitarios y ambientales así como preservar la propiedad de los recursos genéticos. Ha sido difícil, hasta ahora, definir u operacionalizar derechos de propiedad acorde a las necesidades e intereses locales que respeten las características de bien público asociadas a la biodiversidad.

LOS OGMS Y LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL

La producción de OGMs abre la posibilidad de obtener derechos de propiedad intelectual sobre ellos. En América Latina la investigación en biotecnología está liderada por empresas de capital privado extranjero, situación que se ha acentuado en las últimas dos décadas por la disminución relativa del presupuesto público para investigación. El caso de Brasil es singular en tanto posee una política restrictiva para la liberación de OGMs al ambiente y su posterior comercialización pero promueve la investigación en biotecnología.

Existen varios acuerdos que regulan la producción y eventual comercialización de los OGMs. Este Brief se ocupa del acuerdo alcanzado en la OMC por ser el que contempla sanciones comerciales en caso de violación a sus normas, la UPOV, por ser la que regula los derechos sobre la obtención de variedades vegetales y, por ello, especialmente importante para los países agroexportadores, y la CDB, por ser el instrumento multilateral más importante en materia ambiental.

El Acuerdo TRIPs

En 1980 la Suprema Corte de los Estados Unidos, en el caso Diamond vs Chakrabarty permitió el patentamiento de una bacteria genéticamente diseñada que es capaz de la degradación de los componentes múltiples del petróleo crudo. Así, se sentó precedente en relación al patentamiento biológico, situación hoy reglada a nivel multilateral por el Acuerdo TRIPs, negociado en la última ronda de negociación del GATT, (Ronda Uruguay).

Uno de los puntos conflictivos del TRIPS –hoy sujeto a negociación– es la posibilidad de patentar organismos vivos (los OGMs son organismos

vivos modificados). El TRIPS otorga protección a la invención (en este caso un OGM) dándole al inventor una patente que implica el derecho exclusivo de comercialización de lo protegido por 20 años. En el caso de los vegetales, podría ser el patentamiento de una planta, una semilla, o tal vez de la sustancia química que le da valor.

Según el Art. 27 inciso b) del TRIPS, los países pueden excluir de patentamiento "las plantas y los animales excepto los microorganismos, y los procedimientos esencialmente biológicos para la producción de plantas o animales, que no sean procedimientos no biológicos o microbiológicos." El mismo artículo prevé que, "Sin embargo, los Miembros otorgarán protección a todas las obtenciones vegetales mediante patentes, mediante un sistema eficaz sui generis o mediante una combinación de aquéllas y éste".

Pero este artículo es muy controvertido y la negociación abierta en la OMC apunta a lograr una definición de "microorganismo", de "procedimiento esencialmente biológico y no biológicos" o microbiológicos, todo lo cual determinará la extensión de la protección (qué se protege y que no) y la relación con otros acuerdos internacionales. A su turno, la extensión del patentamiento a microorganismos puede tener impacto sobre la biodiversidad y sobre los costos de algunos insumos para la producción agrícola.

Mientras que la posibilidad de patentar vida es particularmente sensible a los intereses de América Latina, África, el sur de Asia e India por ser zonas de alta biodiversidad, el debate sobre qué se entiende por "sistema sui generis" de protección de las obtenciones vegetales tal cual dispone el TRIPS es una cuestión central para países agroexportadores, como Argentina, Uruguay y Brasil que son usuarios de tecnología pero también mejoradores.

El Convenio de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV)

La UPOV, establecida en 1961 y revisada en 1972, 1978 y 1991, regula los derechos y obligaciones de los creadores o descubridores (a los que llama obtentores) de una variedad vegetal a través de técnicas de fitomejoramiento o, inclusive, la ingeniería genética. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay y Uruguay se encuentran adheridos a la UPOV de 1978.

Existe una presión creciente para adherir a la UPOV 91 porque:

- UPOV 78 garantiza los derechos del obtentor requiriendo su autorización para la comercialización o propagación del material mientras que la UPOV 91 exige además su autorización para la producción o reproducción.
- UPOV 78 protege por 15 años mientras que la UPOV 91 lo amplió a 20 años.
- Mientras que bajo UPOV 78 los agricultores tienen el derecho de retener las semillas de su cosecha para ser re-utilizadas sin pagar las regalías al titular de la variedad (conocido como el privilegio del agricultor), esto queda a criterio de cada gobierno en la versión de 1991.
- Mientras que UPOV 78 prevé la llamada excepción del mejorador, en virtud de la cual cualquier mejorador puede utilizar como base de sus desarrollos posteriores germoplasma provenientes de variedades protegidas, la UPOV 91 permite la excepción pero introduciendo el concepto de variedad esencialmente derivada de la variedad original. El argumento es evitar cambios superficiales que luego perjudicarían a los mejoradores primigenios.

El mecanismo de proteger por UPOV es considerado por algunos países como la protección sui generis prevista por el TRIPS. Sin embargo, ha provocado polémicas en algunos PED porque no incluye los derechos de los conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas. Esto último, sumado a las características arriba listadas del régimen de UPOV 91, explica por qué para muchos países latinoamericanos UPOV 91 presenta las mismas limitaciones que el Acuerdo TRIPS.

La Convención sobre Diversidad Biológica (CDB)

La Convención sobre Diversidad Biológica, acordada en 1992 y firmada por más de 150 países fue planteada como un convenio de conservación ecológica. Sin embargo, muchos países han recurrido a ella como freno a la comercialización de recursos genéticos. Ello fue posible porque el concepto de diversidad biológica incluye, además de las plantas, animales y microorganismos, a las diferencias genéticas dentro de cada especie, por ejemplo, entre las variedades de cultivos o las razas de ganado.

La CDB parte de la idea de que la biodiversidad es una herencia común de la humanidad y que el objetivo último es promover el libre acceso a los recursos biológicos y la transferencia de tecnología. Uno de los puntos centrales es lograr la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de la utilización comercial y de otro tipo de los recursos genéticos. Sin embargo, la CDB asegura la soberanía nacional sobre los recursos genéticos y por ello se plantean algunos inconvenientes en cuanto a su efectividad, en tanto los recursos genéticos corresponden a la categoría de bien común pero en muchos casos son compartidos por más de un país. Como consecuencia, es difícil homogeneizar criterios de acceso a los recursos como de transferencia de tecnología.

Aún así, los países en desarrollo, entre los cuales se encuentran varios "megabiodiversos" como México y Brasil, obtendrían beneficios del intercambio entre los recursos biológicos y la transferencia de tecnología proveniente de los países desarrollados. Según la CDB, el acceso a los recursos genéticos debe producirse en el marco de un acuerdo entre los gobiernos, debiendo obtenerse el consentimiento del país de origen de los recursos y establecerse los beneficios a que éste tiene derecho si luego deriva en una aplicación comercial. Estos beneficios pueden ser capacitación, pago de un canon y/o, transferencia de tecnología, entre otros. El Instituto Nacional de Biodiversidad de Costa Rica firmó un acuerdo de prospección biológica con una empresa de medicamentos para recibir fondos y compartir los beneficios del material biológico que se comercialice; los países de la Comunidad Andina de Naciones han aprobado leyes y medidas para reglamentar el acceso a sus recursos genéticos.

Finalmente, en enero de 2000, la Conferencia de partes de la CDB adoptó el Protocolo de Cartagena en Bioseguridad (que entra en vigencia el 11 de septiembre de 2003). Se entiende por bioseguridad a aquellas medidas empleadas para evaluar todo tipo de riesgo asociado con la producción y comercialización de OGMs. El protocolo establece que los países deben contar con información suficiente en relación a las importaciones de OGMs y, en este sentido, incentiva la adopción del principio precautorio en relación a la biotecnología. Pero el Protocolo no define la cobertura de estos principios sino que queda a criterio de los países que lo adopten. Por ello, es fácil de utilizar como medida proteccionista.

INTERESES CRUZADOS: EL ETIQUETADO DE LOS OGMs

El etiquetado -voluntario u obligatorio- de productos que contengan OGMs es conflictivo porque aunque puede estar destinado simplemente a brindar mayor información, también puede esconder fácilmente una discriminación comercial: ¿por qué no exigir entonces el etiquetado de los fertilizantes y herbicidas que se han utilizado en los productos convencionales?

En este sentido, los consumidores juegan un papel importante en el escenario de la comercialización. Las distintas asociaciones de consumidores, principalmente europeas, bogan por garantías científicas frente a la comercialización de los OGMs. Sus principales exigencias son:

- Proporcionar de manera clara información completa al consumidor, mediante etiquetas de calidad del producto;
- Establecer un sistema de trazabilidad que permita la detección de ADN genéticamente modificado incluso cuando ya no esté presente en el producto elaborado (como sucede con el aceite);
- Realizar controles rigurosos de los productos identificados como OGMs, mediante análisis por parte de una autoridad científica independiente, antes de la comercialización.

Sin embargo, uno de los argumentos más fuertes en contra del etiquetado es que no se ha podido demostrar, hasta ahora, que los productos con OGMs sean diferentes en su composición de los productos convencionales. Por lo tanto, el etiquetado de los productos OGMs hace referencia al proceso utilizado para lograr un bien final. Ello plantea una tensión con la normativa de la OMC que tradicionalmente no se ocupa de los procesos de producción sino de regular el comercio de "bienes similares". Es decir, el problema es cómo imponer estándares o etiquetados en función del proceso por el cual se han obtenido determinados productos si finalmente esas diferencias del proceso no se trasladan al producto final. Las asociaciones ecologistas, en cambio, argumentan que los productos pueden no presentar diferencias en la fase final pero si no fueron producidos de igual manera no pueden ser considerados como similares.

En particular en América Latina, desde hace algunos años, distintos grupos de la sociedad civil hacen campaña para la identificación obligatoria de los productos que contengan OGMs. En abril de 2003 el gobierno de Brasil dispuso la identificación de los productos que contengan OGMs, estableciendo además "tolerancia cero" para la presencia incidental de OGMs. Todavía no se ha definido si este etiquetado se limitará a la materia prima o incluirá también a los alimentos elaborados. Esta medida afectaría en primer lugar a la Argentina, principal productor de OGMs de la región. Al mismo tiempo, Brasil también aprobó una medida que permite la venta hasta enero 2004, tanto para la exportación como para el consumo interno de la soja (RR), que fuera sembrada ilegalmente en el sur de Brasil. Las asociaciones de pequeños y medianos productores y las ONGs argumentan que esta medida allana el camino para la aprobación de OGMs en el país.

En tanto, la Argentina y los Estados Unidos han presentado recientemente una demanda contra la Unión Europea (UE) en la OMC por las trabas que existen desde 1998 a la introducción de los productos transgénicos. El argumento central es que no hay pruebas científicas que acrediten el riesgo a la salud humana de estos OGMs y que sería muy costoso separar las cosechas transgénicas de las que no lo son (en términos de almacenaje y transporte, por ejemplo). México,

Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, Perú y Uruguay han apoyado esta demanda. El argumento europeo para limitar la entrada de los OGMs se basa en el rechazo por parte de los consumidores, el derecho a establecer sus propios estándares de seguridad alimentaria y la obligación que tienen las autoridades europeas de proteger a sus consumidores. Simultáneamente con el desarrollo de este conflicto en la instancia judicial de la OMC, la UE logró introducir la discusión del principio precautorio en la Ronda de Doha.

REFLEXIONES FINALES

Desde variados puntos de vista, la protección de la propiedad intelectual de OGMs es controvertida:

- Éticamente, en cuanto se refiere a la creación de nuevas formas de vida. Sin embargo, también se argumenta que el ser humano ha venido creando nuevas formas de vida a través de técnicas de hibridación por varios siglos.
- Económicamente, en tanto un sistema fuerte de patentes incentivaría la investigación privada. Sin embargo, se argumenta también que un sistema de investigación orientado fuertemente al beneficio económico privado en el largo plazo podría tener consecuencias adversas para el desarrollo de la agricultura, la salud pública y la preservación del medioambiente.
- Técnicamente, en cuanto sólo son posibles de patentamiento las invenciones y no descubrimientos científicos y aún perdura el interrogante si una nueva forma de vida es un descubrimiento o una invención tecnológica.

En el campo de la biotecnología agrícola en particular, buena parte del debate se ha centrado en los aspectos relativos a bioseguridad. Sin embargo, es importante también contemplar aquellos aspectos relacionados con la asignación y distribución de derechos de propiedad intelectual. En este sentido, los gobiernos deberían redefinir el eje de sus políticas públicas hacia la generación de condiciones que favorezcan un acceso a los recursos genéticos, la adquisición de los derechos de propiedad intelectual y la transferencia de tecnología. En relación con TRIPs, UPOV y CBD, se evidencia una disparidad de criterio para definir u adoptar medidas que puedan conciliar los derechos de propiedad intelectual con la conservación y utilización sustentable de la biodiversidad, así como también asegurar la distribución equitativa los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos. El rol de la investigación pública o las regulaciones estatales devienen centrales en tanto sólo a través de ellas es que se podrá asegurar un acceso equitativo a las innovaciones en el campo de la biotecnología.

La biotecnología puede ser un instrumento valioso para el desarrollo de los países de la región, ya sea porque aplicada a la agricultura puede proveer mayor productividad y rentabilidad ya sea porque muchos de los países de América son megadiversos o tienen un importante acervo de conocimientos tradicionales y, por lo tanto, podrían beneficiarse si se regulara de manera equitativa el intercambio entre PED y PD. Esta regulación no surgirá de un solo instrumento, el TRIPs o la CDV o la UPOV o las leyes de defensa de la competencia, sino de la afinación de todos ellos hacia un objetivo común: mayor acceso a los recursos, preservación del medio ambiente, transferencia de tecnología y participación más equitativa de los beneficios.

La serie **BRIEF** está disponible en Internet en www.latin.org.ar. Para recibir cada nuevo **BRIEF** por correo electrónico, por favor haga su solicitud a rrii@sinectis.com.ar